

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Birokrasi pemerintahan merupakan institusi yang bertugas menjalankan fungsi pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan suatu negara. Keberadaan birokrasi sangat penting bagi suatu negara. Karena itu, kehadiran birokrasi yang profesional sangat diharapkan untuk membangun negara yang berdaya saing. Praktiknya, birokrasi pemerintahan di berbagai negara, khususnya di negara berkembang seperti Indonesia tidak menempatkan dirinya sebagai institusi yang menjalankan tugas-tugas negara. Birokrasi masih diwarnai banyak persoalan seperti halnya korupsi, kolusi, dan nepotisme serta pelayanan publik yang masih jauh dari ideal. Fenomena suap serta indikator korupsi lainnya masih sering ditemui di dalam sistem pelayanan publik (Ahmad, 2008). Ternyata banyak persoalan yang menyebabkan praktik demikian. Dari mulai minimnya pendapatan para birokrat hingga masih kuatnya struktur birokrasi dalam segi pelayanan yang membuat pola pikir birokrat sebagai penguasa bukan pelayan masyarakat. Dalam hal sistem pelayanan sektor publik yang seperti ini, tidak mengherankan jika praktik korupsi menjadi fenomena yang lazim dan sering dianggap sebagai peruntungan. Para pejabat birokrasi menganggap salah satu praktik korupsi yakni suap ataupun gratifikasi sebagai hal yang sangat wajar dan sebagai rasa terima kasih atas jasanya dalam memperlancar proses pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Sementara itu, masyarakat pun harus membayar biaya tambahan yang juga merasa diuntungkan karena mereka mendapatkan

kepastian pelayanan serta kemudahan dalam hal memperoleh pelayanan yang diinginkan.

Permasalahan birokrasi tersebut nampaknya terjadi di seluruh pemerintah daerah di Indonesia tak terkecuali di pemerintahan Kota Malang. Meskipun banyak hal yang telah dicapai, namun masih banyak hal yang akan menjadi permasalahan kedepannya. Sebagaimana yang tertuang di dalam Peraturan Walikota Malang Nomor 20 Tahun 2015 dijelaskan bahwasanya Permasalahan terkait birokrasi pemerintahan yang masih dihadapi antara lain: 1.) Pemahaman para aparatur birokrasi yang masih rendah terhadap peran penting penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme; 2.) Penegakkan hukum yang masih terlihat lemah terhadap para aparatur dan pejabat birokrasi yang melakukan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, sehingga tidak menimbulkan efek jera; 3.) Aspek ketidakjelasan dalam memberikan penghargaan dan sanksi terhadap pegawai; 4.) Belum dilaksanakan secara menyeluruh pembangunan zona integritas dan penetapan *pilot project* wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih melayani; 5.) Evaluasi perumusan kebijakan (kaitan dengan implementasi kegiatan tertentu); 6.) Belum dilaksanakan penguatan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) di masing-masing organisasi pemerintah daerah.

Dalam kaitannya dengan peningkatan kualitas pelayanan sektor publik, berbagai permasalahan yang masih dihadapi birokrasi diantaranya: 1.) Kualitas pelayanan dasar birokrasi masih belum optimal serta pelayanan publik di Kota Malang juga dipandang berbelit-belit dan memakan waktu yang lama; 2.) Peraturan perundang-undangan sudah tidak *up to date* sehingga tidak bisa memfasilitasi

perkembangan atau dinamika yang terjadi di masyarakat dan peraturan yang mengatur tentang pelimpahan kewenangan belum menyeluruh; 3.) Banyak Peraturan Daerah Kota Malang yang mengatur layanan publik belum ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota sebagai peraturan pelaksanaannya serta pelaksanaan peraturan yang berkaitan dengan pelayanan publik belum maksimal dilakukan; 4.) Banyak organisasi pemerintah daerah yang belum menetapkan dan mempublikasikan Standar Pelayanan (SP) dan Standar Operasional Prosedur (SOP) sehingga masyarakat belum mengerti; 5.) Pola penyelenggaraan pelayanan publik terkendala oleh: a.) Masih terlalu banyak meja dilalui pemohon layanan dalam bentuk rekomendasi; dan b.) Organisasi pemerintah daerah belum maksimal menjalankan fungsi pengaturan, pembinaan dan pelaksanaan pembangunan; 6.) Pelaksanaan Sistem Informasi Manajemen (SIM) belum maksimal karena sebatas internal (tidak *online*) sehingga tiap organisasi pemerintah daerah membuat sistem informasi manajemen tersendiri namun tidak saling terintegrasi; 7.) Keterampilan sumber daya manusia di bidang Ilmu Teknologi (IT) masih sangat kurang; 8.) Belum tertanamnya budaya kerja melayani kepada masyarakat dan jumlah sumber daya manusia yang kompeten terbatas.

Reformasi birokrasi telah menjadi program prioritas pemerintah, terbukti dengan adanya *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 yang telah diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010. Munculnya *grand design* ini dilatarbelakangi oleh krisis yang dialami Indonesia pada tahun 1997 di bidang ekonomi sehingga pada tahun 1998 berkembang menjadi krisis multidimensi yang memunculkan reaksi dari masyarakat terhadap pemerintah

untuk segera diadakannya reformasi di dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga pada saat itu dinamakan dengan reformasi gelombang pertama yang terdiri dari permasalahan politik, hukum, ekonomi dan birokrasi. Dalam perkembangan upaya pelaksanaan reformasi birokrasi gelombang pertama, reformasi yang dilakukan pada bidang birokrasi mengalami ketertinggalan dibandingkan upaya reformasi di bidang politik, hukum dan ekonomi. Dengan demikian, pada tahun 2004 pemerintah pusat menegaskan kembali akan pentingnya upaya dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip *good governance*. Pada tahun 2011, target pemerintah pusat kepada seluruh kementerian dan lembaga negara serta pemerintahan daerah ditargetkan memiliki komitmen dalam melaksanakan agenda reformasi birokrasi, yang pada tahun 2014 telah memiliki kekuatan dalam memulai proses tersebut secara bertahap dan pada akhirnya pada tahun 2025, terciptanya birokrasi yang profesional dan berintegritas terwujud.

Untuk itu, pemerintah Indonesia melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 52 Tahun 2014 tengah berupaya menata birokrasi melalui program pembangunan zona integritas yang dilaksanakan pada unit atau satuan kerja di dalam instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik dan terdiri dari enam area perubahan diantaranya ialah: 1.) Manajemen perubahan; 2.) Penataan dibidang tatalaksana; 3.) Penataan dalam sistem manajemen sumber daya manusia; 4.) Penguatan dalam hal pengawasan; 5.) Penguatan pada akuntabilitas kinerja; 6.) Penguatan kualitas pelayanan di sektor Publik. Pada akhirnya tujuan program dari pembangunan zona integritas tersebut adalah untuk mewujudkan birokrasi yang bersih dari praktik korupsi, kolusi dan

nepotisme serta birokrasi yang profesional menjalankan tugas pelayanan publik secara baik dan benar. Mewujudkan reformasi birokrasi merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, tak terkecuali pemerintah daerah sehingga apa yang tengah ditargetkan yakni birokrasi berkelas dunia dapat berjalan secara menyeluruh dari pemerintah pusat hingga daerah. Pemerintah Kota Malang selaku salah satu pemerintah daerah yang ada di Indonesia tengah menjalankan program reformasi birokrasi, yang dimana di dalam pelaksanaannya terdapat program pembangunan zona integritas yang diatur dalam Peraturan Walikota Malang Nomor 20 Tahun 2015 Tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Malang Tahun 2015-2019.

Berdasarkan hasil penelitian dan kajian terdahulu, implementasi program tersebut di beberapa daerah dihadapkan dengan banyak persoalan di antaranya pemerintah daerah belum memiliki kesadaran dan kemauan yang tinggi untuk mensukseskan program reformasi birokrasi sehingga program tersebut tidak dapat diimplementasikan secara sukses dan efektif dan juga masih adanya pola pikir birokrat yang menjadikan program pembangunan zona integritas hanya sebagai formalitas. Persoalan tersebut ditunjukkan melalui minimnya program dan kegiatan pemerintah yang mendukung reformasi birokrasi serta munculnya perspektif negatif dan minimnya kepercayaan terhadap birokrasi yang diakibatkan oleh tidak adanya respon terhadap keinginan masyarakat agar birokrasi dapat menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Birokrasi yang bekerja lambat, kaku dan metodologis sudah tidak akan diterima lagi oleh masyarakat. Pada saat ini masyarakat membutuhkan pelayanan yang cepat, efisien, dan sederhana yang

dimana sekarang telah memasuki era yang begitudinamis dan menuntut segala sesuatunya berjalan dengan cepat dan tepat (Nurbani, 2009).

Menurut data *Anti Corruption Clearing House* (ACCH) Komisi Pemberantasan Korupsi jumlah Tindak Pidana Korupsi (TPK) di Provinsi Jawa Timur sebanyak 46 perkara yang terhitung dari tahun 2004 hingga 2017, sedangkan untuk instansi pemerintah kota dan pemerintah kabupaten di Provinsi Jawa Timur mencapai 53 tindak pidana korupsi selama tahun 2017. Tindak pidana korupsi menurut jenis perkaranya yakni penyuapan, pengadaan barang/jasa, penyalahgunaan anggaran, perizinan, pungutan, Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) dan merintang proses Komisi Pemberantasan Korupsi. Selanjutnya, fungsi pelayanan yang diberikan oleh birokrasi masih jauh dari kata sempurna, hal ini terbukti masih lambat dan berbelitnya pelayanan terhadap masyarakat serta masih banyaknya laporan ketidakpuasan masyarakat. Selama triwulan IV tahun 2017 saja terdapat 1824 jumlah laporan yang dilaporkan kepada Ombudsman Republik Indonesia maupun Kantor Perwakilan. Kantor Perwakilan Provinsi Jawa Timur mendapatkan 106 laporan.

**Tabel. 1.1 Dugaan Maladministrasi**

No	Nama Laporan	Jumlah Laporan	Persentase
1.	Penundaan Berlarut	559	30,7 %
2.	Penyimpangan Prosedur	455	22,0 %
3.	Tidak Memberikan Pelayanan	285	15,7 %
4.	Tidak Kompeten	187	10,3 %
5.	Penyalahgunaan Wewenang	104	5,7 %
6.	Permintaan Imbalan, Uang atau Jasa	88	4,8 %
7.	Tidak Patut	92	5,1 %
8.	Diskriminasi	33	1,8 %
9.	Berpihak	10	0,5 %
10.	Konflik Kepentingan	6	0,4 %

Sumber: Data Penyelesaian Laporan Masyarakat Triwulan IV Tahun 2017 (Ombudsman RI)

Kendati demikian, sejumlah pemerintah daerah termasuk pemerintah Kota Malang terus berupaya melaksanakan program reformasi birokrasi tersebut melalui program pembangunan zona integritas yang harapannya, pelaksanaan reformasi birokrasi dapat berjalan di seluruh organisasi pemerintah daerah. Pemerintah Kota Malang adalah salah satu pemerintah daerah yang telah dan tengah menjalankan program pembangunan zona integritas di beberapa organisasi pemerintah daerah dan diantaranya telah dijadikan *pilot project* dari program tersebut, diantaranya ialah Badan Pelayanan Pajak Daerah (BP2D), Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kecamatan Klojen, Dinas Perhubungan, Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Dinas Pendidikan dan Badan Pelayanan dan Perizinan Terpadu (BP2T) (www.rri.co.id, 2016).

Inspektorat Kota Malang sebagai Tim Penilai Internal menjadikan Badan Pelayanan Pajak Daerah menjadi *Pilot Project* dengan pertimbangan antara lain; a.) Instansi penting yang menjalankan sistem pelayanan publik; b.) mengelola sumberdaya manusia yang banyak; c.) mempunyai tingkat keberhasilan dalam melaksanakan reformasi birokrasi (Kerangka Acuan Kerja ZI, 2018). Selain itu, dipilihnya Badan Pelayanan Pajak Daerah karena tugas dan fungsinya ialah memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat terutama yang berkaitan dengan penghimpunan dan pengelolaan pajak dari para wajib pajak. Dimana didalam proses menghimpun dan mengelola pajak sangat rentan terjadi tindakan korupsi serta maladministrasi yang dilakukan oleh aparatur birokrasi maupun makelar pajak sehingga pelayanan pajak tidak berjalan maksimal dan pada akhirnya masyarakat yang terkena dampaknya. Pada triwulan ketiga saja, target penerimaan

pajak yang berhasil dihimpun oleh Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang telah mencapai 92,6 persen dengan target Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pajak daerah sebesar Rp. 315 Milyar yang rencananya akan dinaikkan menjadi Rp. 352,5 Milyar pada Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2017 ([www.malangkota.go.id](http://www.malangkota.go.id), 2017).

**Tabel 1.2 Rincian Persentase Target Penerimaan Pajak Kota Malang**  
Triwulan Ketiga

No	Jenis Pajak	Target Penerimaan Pajak	Penerimaan Pajak	Persentase
1.	Pajak Bumi dan Bangunan	Rp. 56,86 Milyar	Rp. 55,7 Milyar	98 %
2.	Pajak Restoran	Rp. 38,47 Milyar	Rp. 40,2 Milyar	104,5 %
3.	Pajak Air Tanah	Rp. 600 Juta	Rp. 612 Juta	102 %
4.	Pajak Hotel	Rp. 30,68 Milyar	Rp. 30 Milyar	98,11 %
5.	Pajak Hiburan	Rp. 6,04 Milyar	Rp. 5,82 Milyar	96,4 %
6.	Pajak Reklame	Rp. 19,17 Milyar	Rp. 16,8 Milyar	87,5 %
7.	Pajak Penerangan Jalan	Rp. 45,6 Milyar	Rp. 39,7 Milyar	86,9 %
8.	Pajak Parkir	Rp. 4 Milyar	Rp. 3,98 Milyar	99,7 %
9.	Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	Rp. 113,5 Milyar	Rp. 98,7 Milyar	86,9 %

Sumber: Data Diolah dari BP2D

Dengan melihat permasalahan yang ada, maka dalam melaksanakan program pembangunan zona integritas, perlu adanya satu kesatuan sistem yang saling terintegrasi serta langkah konkrit dan konsisten yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang, dimana pembangunan tersebut perlu didukung oleh seluruh *stakeholder* yang ada di Pemerintahan Kota Malang. Lantas menurut Pejabat Sementara (Pjs) Walikota Malang ([www.humas.malangkota.go.id](http://www.humas.malangkota.go.id), 2018),



bahwa satu diantara komitmen Pemerintah Kota Malang dalam mewujudkan tata kelola birokrasi yang berkualitas adalah dengan mendorong dan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang ada serta mempercepat kemajuan di bidang Teknologi Informasi (TI). Pada dasarnya dengan teknologi informasi layanan akan lebih terukur, terkontrol, pasti dan cepat. Pada sisi lain, upaya pemerintah Kota Malang dalam hal penanganan tindak pidana korupsi, yakni lebih mengedepankan langkah pencegahan sebelum terjadinya penindakan, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan penjelasan di atas, permasalahan penelitian ini (*research issues*) terletak pada pelaksanaan reformasi birokrasi yang belum maksimal pada tingkat unit kerja. Melalui pelaksanaan program pembangunan zona integritas ini, diharapkan pemerintah daerah dapat melaksanakan program tersebut secara serius. Pada sisi lain, Pemerintah Kota Malang telah menjadikan beberapa instansinya sebagai *pilot project* program pembangunan zona integritas, maka dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Malang tengah berupaya menjalankan program tersebut melalui program-program strategis yang mendukung reformasi birokrasi pada unit kerja di Kota Malang. Meskipun pemerintah Kota Malang telah dan sedang mendukung program pembangunan zona integritas, pertanyaan selanjutnya adalah apakah langkah Pemerintah Kota Malang dapat mendukung implementasi pembangunan zona integritas secara sukses, sehingga secara umum penelitian ini dilakukan untuk memahami serta mencari tahu implementasi program pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih melayani di Kota Malang serta kendala-kendala yang akan dihadapi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang disebutkan sebelumnya, maka dapat dirumuskan masalah dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang dalam mengimplementasikan program pembangunan zona integritas?
2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang dalam mengimplementasikan program pembangunan zona integritas?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui implementasi program pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih melayani di Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang.
2. Mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi program pembangunan zona integritas sebagai upaya pelaksanaan reformasi birokrasi di Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang.

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini nanti diharapkan dapat memberi manfaat, baik secara teoritis maupun praktis guna perkembangan keilmuan, yakni:

## **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan literatur dalam pengembangan keilmuan serta upaya dalam memperkaya ilmu pengetahuan di bidang pemerintahan, khususnya mengenai implementasi program pembangunan zona integritas di daerah.

## **2. Manfaat Praktis**

- a. Bagi pemerintah khususnya pemerintah daerah, dapat dijadikan sebagai rekomendasi dalam hal perbaikan program pembangunan zona integritas kedepannya.
- b. Bagi masyarakat, dapat memberikan pemahaman terkait implementasi program pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan birokrasi bersih melayani sebagai usur dari implementasi reformasi birokrasi pada instansi pemerintah daerah.

## **E. Definisi Konseptual**

Definisi konseptual merupakan abstraksi dalam suatu fenomena yang dirumuskan dengan dasar sifat yang bersifat umum dari sejumlah karakteristik kejadian, keadaan kelompok atau individu tertentu (Sangarimbun, 1998: 34). Dengan demikian perlu didefinisikan beberapa konsep yang berkaitan dengan tema sehingga peneliti dan pembaca memiliki pemahaman yang sama, yaitu:

### **1. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan salah satu proses dari adanya sebuah kebijakan publik, yang dimana dalam arti luas implementasi

sering dianggap sebagai bentuk dari upaya penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan menjadi kesepakatan bersama oleh berbagai pihak. Diantaranya para pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur dan teknik secara sinergis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki (Wahab, 2012: 133).

Dengan demikian, setelah suatu ketetapan diambil, langkah berikutnya ialah bagaimana ketetapan itu diimplementasikan. Pada dasarnya implementasi bersifat interaktif dari sebuah proses kegiatan yang mendahuluinya. Dengan demikian antara pengambilan kebijakan dan implementasinya memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya. Tanpa implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia, karena itu fokus dari sebuah implementasi kebijakan sebenarnya adalah pada aksi intervensi itu sendiri (Naihasy, 2006).

## 2. *Integrity Governance*

Dalam konteks pemerintahan secara umum, integritas dapat juga dikaitkan dengan komitmen pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dari praktik korupsi. Integritas disajikan sebagai sesuatu yang ideal, dikutip sebagai karakter yang penuh kebijakan dan dikreditkan di bawah kecenderungan sikap moral yang positif sehingga dapat mencerminkan sikap berintegritas bagi setiap aparatur pemerintahan (Pramita, 2015: 103).

Integritas merupakan komitmen dasar yang harus dimiliki oleh setiap aparatur sipil negara sehingga aparatur sipil negara dapat melakukan tindakan yang menunjukkan pemahaman dan pengenalan perilaku sesuai dengan kode etik, termasuk jujur dalam menggunakan sumber daya dalam lingkup atau otoritasnya dan meluangkan waktu untuk memastikan bahwa apa yang dilakukannya tidak melanggar kode etik (Dayat, 2015: 44-71).

### 3. Birokrasi Pemerintahan

Sebagai organisasi modern yang konsep dasarnya dikembangkan oleh Max Weber. Birokrasi adalah bentuk organisasi kekuasaan yang sepenuhnya diserahkan kepada para pejabat resmi atau aparat pemerintah yang memiliki syarat *technical skill* yaitu berkemampuan secara teknis melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya di dalam sistem administrasi pemerintahan (Blau, dkk, 1987: 11-12). Maka dengan demikian, birokrasi memegang peranan yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan negara yang salah satu fungsinya ialah fungsi pelayanan.

Secara umum, fungsi pokok birokrasi dalam negara adalah menjamin terselenggaranya kehidupan negara dan menjadi alat negara dalam mencapai tujuan ideal suatu negara. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga tugas pokok (Setiyono, 2012: 198-200) yaitu; a.) memberikan pelayanan umum yang bersifat rutin kepada masyarakat, seperti memberikan pelayanan

perizinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk; b.) melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan; dan c.) menyelenggarakan pembangunan di tengah masyarakat, seperti membangun infrastruktur perhubungan dan komunikasi serta perdagangan.

#### 4. Indikator Korupsi

Menurut Wilson dan Sapanuchart, indikator merupakan suatu ukuran tidak langsung dari suatu kejadian atau kondisi. Dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Korupsi dijelaskan bahwa yang menjadi indikator suatu perbuatan korupsi ialah adanya unsur kerugian bagi negara, adanya perbuatan menguntungkan diri sendiri, penyalahgunaan wewenang dan perbuatan gratifikasi.

Berikut merupakan beberapa indikator tindak pidana korupsi yang terjadi menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 yaitu a.) Kerugian keuangan negara; b.) Suap – menyuap; c.) Penggelapan dalam jabatan; d.) Pemerasan; e.) Perbuatan curang; f.) Benturan kepentingan dalam pengaduan; g.) Gratifikasi.

## 5. *Good Governance*

Konsep *good governance* merupakan konsep baru yang ditawarkan sebagai bentuk proses perubahan tata kelola pemerintahan. Keberadaan konsep ini dipicu dari ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang berkaitan dengan kegagalan pengelolaan pembangunan nasional di berbagai bidang sektor, dimana ketidakberhasilan ini disebabkan oleh penyalahgunaan wewenang pegawai pemerintah, bersifat sentralistik, *to-down*, *self-oriented*, monopolistik, tidak efektif dan efisien, represif dan kurang peka terhadap munculnya gagasan masyarakat yang akan mendorong praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (Hafidz, 2013: 167).

Berikutnya secara konseptual, pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman: Pertama, nilai yang akan menjunjung tinggi keinginan atau kehendak masyarakatnya, serta nilai-nilai yang akan meningkatkan kemampuan masyarakat dalam upaya mencapai tujuan kemandirian, pembangunan yang berkelanjutan dan keadilan sosial di tengah masyarakat. Kedua, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

## F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah petunjuk terkait bagaimana suatu variabel yang akan diobservasi dapat diukur (Darsono, 2005). Adapun macam-macam variabel yang akan didefinisikan secara teknis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Program Pembangunan Zona Integritas pada Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang sebagai wujud penerapan dari konsep *good governance*, dimana orientasi dari program ini akan berdampak langsung terhadap pemberantasan korupsi dan meningkatkan pelayanan publik, sehingga dalam penerapannya perlu adanya:
  - a. Komunikasi antar pelaksana program pembangunan zona integritas;
  - b. Penandatanganan pakta integritas oleh seluruh sumber daya manusia;
  - c. Pengumuman program pembangunan zona integritas kepada publik oleh Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang.
2. Terdapat enam area perubahan yang dijadikan sebagai objek penilaian dari implementasi program ini, diantaranya:
  - a. Manajemen perubahan tata kelola pemerintahan;
  - b. Penataan birokrasi pemerintahan;
  - c. Penataan sistem manajemen sumber daya manusia birokrasi;
  - d. Penguatan akuntabilitas dapat mewujudkan *integrity governance*;
  - e. Penguatan pengawasan birokrasi;
  - f. Peningkatan kualitas pelayanan publik.



### 3. Kendala Implementasi Program Pembangunan Zona Integritas

Beberapa kendala yang sering dihadapi dalam birokrasi pemerintahan adalah tindakan korupsi yang dilakukan oleh pegawai dan pelayanan publik yang masih kurang maksimal disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya:

- a. Kultur birokrasi pemerintahan;
- b. Sumber daya manusia atau pegawai birokrasi;
- c. Sistem pelayanan publik;

### G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu mekanisme ilmiah yang bersifat sistematis, dan dilakukan untuk mendapatkan data yang diinginkan dengan memiliki tujuan dalam menjawab permasalahan yang ada. Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah metode kualitatif, dimana model penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang akan menghasilkan data deskriptif yang berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang serta perilaku yang dapat diamati dan diarahkan pada latar dan individu secara utuh (Gunawan, 2013: 107).

Adapun uraian lebih lanjut mengenai metode penelitian kualitatif ini adalah sebagai berikut:

#### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan model penelitian deskriptif kualitatif yang lebih menekankan penelitian pada hasil data deskriptif yang berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang yang diamati. Dimana dalam proses penelitian ini, peneliti akan menggambarkan terkait program, implikasi dan kendala implementasi program pembangunan zona integritas dalam upaya

meningkatkan birokrasi yang bebas korupsi serta birokrasi bersih dan melayani dengan mengambil studi di Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang.

## 2. Sumber Data

Dalam mengetahui proses implementasi program pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih melayani, data dalam penelitian ini bersumber dari berbagai macam pihak terkait yang terlibat dalam implementasi pembangunan zona integritas. Dengan demikian, peneliti dapat menggunakan dua macam data menurut klasifikasi berdasarkan sumber datanya, yaitu:

### a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung oleh peneliti pada saat survei lapang. Sebagaimana yang diuraikan oleh Kuncoro (2001:25), data primer adalah data yang biasanya diperoleh ketika survei lapangan dengan menggunakan semua metode pengumpulan dan bersifat *original*. Data primer yang ada pada penelitian ini diperoleh dari observasi dan wawancara secara langsung dengan narasumber yang mengerti dan paham tentang implementasi pembangunan zona integritas di lingkungan kerja Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang serta catatan hasil wawancara lapang selama proses penelitian.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder ialah data yang diperoleh secara tidak langsung dan memiliki sifat melengkapi. Data sekunder dalam penelitian ini dapat diperoleh melalui pengumpulan data-data pendukung seperti halnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah dan Peraturan Walikota Malang Nomor 20 Tahun 2015 Tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Malang Tahun 2015-2019, Data terkait Perpajakan di Kota Malang, Profil Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang serta data lain yang sifatnya data sekunder atau tambahan.

#### 3. Teknik dan Instrumen Pengumpulan Data

Dalam suatu penelitian, data akan menjadi hal yang sangat penting dalam menjawab permasalahan di dalam penelitian. Data diperoleh dengan menggunakan metode pengumpulan data yang nantinya akan diolah dan dianalisis oleh peneliti dengan menggunakan metode tertentu. Adapun metode pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu:

- a. Observasi dilakukan langsung di Inspektorat Kota Malang dan Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang untuk memberikan gambaran secara langsung kepada peneliti tentang Implementasi

Program Pembangunan Zona Integritas mulai dari proses penancangan hingga proses Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani di Kota Malang, sehingga peneliti akan mengetahui secara mendalam terkait implementasi program dan kendala yang terjadi di lapangan.

- b. Wawancara akan dilakukan untuk memperoleh data secara langsung dari narasumber. Wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini bersifat wawancara tidak struktur, dimana wawancara akan lebih bebas dibandingkan dengan wawancara terstruktur karena dalam melakukan wawancara dilakukan secara alamiah dalam menggali ide dan gagasan narasumber secara terbuka dan tidak menggunakan pedoman wawancara (Gunawan, 2013: 160). Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan subjek yang telah ditetapkan dalam mendapatkan data dan informasi yang relevan terkait dengan implementasi program pembangunan zona integritas. Adapun subjek yang menjadi informan dalam penelitian ini yaitu:

1. Kepala Inspektorat Kota Malang yang diwakilkan oleh Inspektur Pembantu IV;
2. Kepala Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang yang diwakilkan oleh Kepala Sub Bagian Program;
3. Pegawai Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang
4. Masyarakat yang mendapatkan pelayanan.

c. Dokumentasi dilakukan untuk memperkuat bukti dan data yang diperoleh. Dokumen dapat dipahami sebagai catatan tertulis yang berhubungan dengan suatu peristiwa masa lalu, baik yang dipersiapkan maupun yang tidak dipersiapkan untuk suatu penelitian (Djunaidi dan Almanshur, 2012). Dokumentasi dalam penelitian ini, yaitu mengumpulkan data yang bersumber dari dokumen-dokumen di Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang seperti rekapitulasi data ataupun buku catatan lapang peneliti serta gambar atau foto yang mendukung data penelitian.

#### 4. Lokasi Penelitian

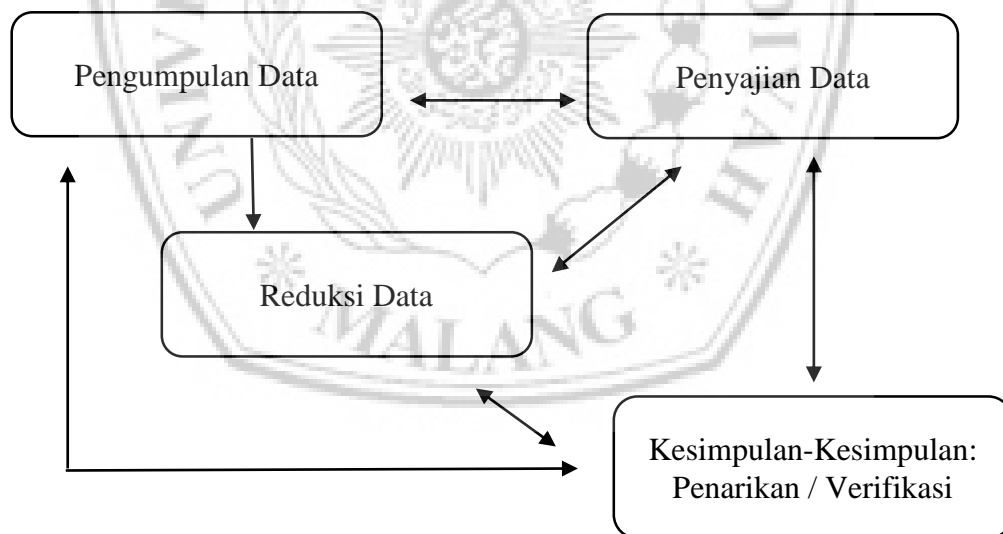
Penelitian ini akan dilakukan di lingkungan kerja Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang. Hal tersebut dengan pertimbangan bahwa Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang merupakan salah satu unit kerja yang menjadi *pilot project* implementasi program pembangunan zona integritas di Kota Malang.

#### 5. Teknik Analisa Data

Analisa data merupakan tahapan yang penting dalam penelitian untuk menyajikan data yang telah diperoleh peneliti, sebagaimana yang dipaparkan oleh Bogdan dan Biklen (2007) dalam (Gunawan, 2013: 210), bahwa analisis data adalah proses pencarian dan pengaturan secara sistematis hasil wawancara, catatan-catatan dan bahan-bahan yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap semua hal yang dikumpulkan dan memungkinkan menyajikan apa yang ditemukan. Miles

dan Huberman (1992) mengemukakan tiga tahapan yang harus dikerjakan dalam menganalisis data penelitian kualitatif, yaitu 1.) reduksi data; 2.) paparan data; 3.) penarikan kesimpulan dan verifikasi.

Dari tiga tahapan tersebut Gunawan, dalam analisis data kualitatif pada dasarnya dilakukan secara bersamaan dengan proses pengumpulan data berlangsung. Artinya kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan juga selama dan sesudah pengumpulan data. Dimana data yang diperoleh oleh peneliti akan dikumpulkan, kemudian dikelompokkan sesuai setiap pertanyaan penelitian. Adapun tahapan analisa menurut Miles dan Huberman adalah sebagai berikut:



**Bagan. 1.1 Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman**

Dari gambar tersebut dapat peneliti jelaskan bahwa terdapat langkah-langkah dalam melakukan proses analisis data yaitu *pertama*, mereduksi data, dimana reduksi data ini merupakan kegiatan merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting dan mencari tema serta

polanya (Sugiyono, 2007). Data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi dan catatan lapang peneliti yang dilakukan di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Inspektorat Kota Malang dan Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang akan dipilih sesuai dengan rumusan masalah yang ada sehingga akan memberikan gambaran lebih jelas dalam memfokuskan hal-hal penting yang relevan, sehingga akan mempermudah pemaparan data.

*Kedua*, pemaparan data sebagaimana yang diuraikan oleh Miles dan Hubberman, pemaparan data merupakan sekumpulan informasi yang tersusun dan dapat memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan (Gunawan, 2013: 229). Selanjutnya setelah data-data terkait implementasi program pembangunan zona integritas diperoleh, kemudian akan direduksi untuk disesuaikan dengan rumusan masalah penelitian, yang selanjutnya data akan disajikan dalam bentuk uraian yang didukung dengan data dan dokumen yang diperoleh oleh peneliti pada saat dilapangan. Penyajian data digunakan untuk lebih meningkatkan pemahaman peneliti dalam menjawab permasalahan implementasi program pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih melayani.

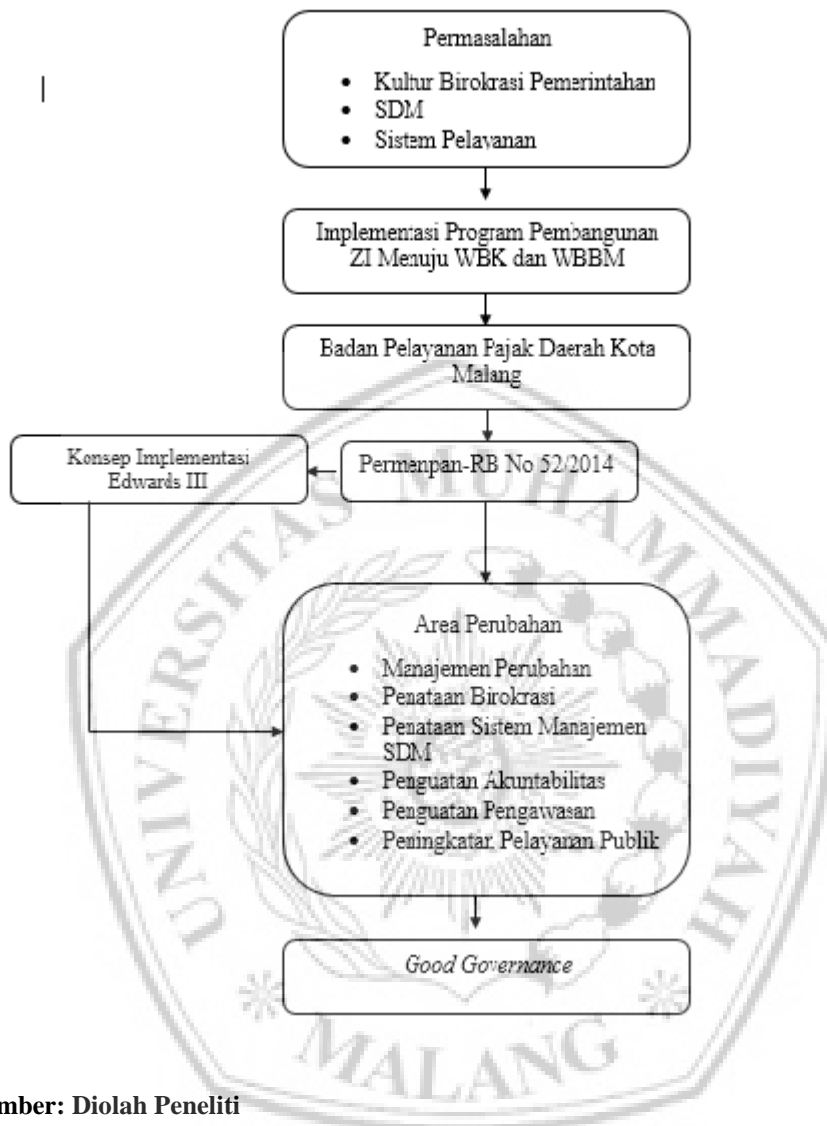
*Terakhir*, penarikan kesimpulan yang merupakan hasil dari penelitian untuk menjawab fokus penelitian berdasarkan hasil analisis data. Sehingga setelah data yang diperoleh terkait implementasi program pembangunan zona integritas disajikan dalam bentuk uraian dapat menjawab rumusan masalah, yang selanjutnya akan disimpulkan. Berdasarkan analisis *interactive model*,

kegiatan pengumpulan data, reduksi data, paparan data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi merupakan proses siklus dan interaktif. Analisis data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang dan terus menerus. Dengan demikian reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian kegiatan analisis yang saling menyusul.





## H. Kerangka Berfikir



Sumber: Diolah Peneliti

Kerangka berfikir yang telah disusun oleh peneliti, dapat ditinjau dari permasalahan yang terjadi di dalam sistem birokrasi di Indonesia. Permasalahan tersebut diantaranya dapat dilihat dari kultur birokrasi yang belum sesuai harapan, sumber daya manusia yang belum mumpuni dan berkapasitas, sistem pelayanan publik yang masih kurang baik. Merujuk dari permasalahan yang ada, maka peneliti mengambil judul Implementasi Program Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani dan

menganalisanya melalui konsep Implementasi Edwards III. Peneliti mengambil studi di Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang dikarenakan Organisasi Pemerintah Daerah tersebut merupakan salah satu *pilot project* Program Pembangunan Zona Integritas di Kota Malang. Penelitian ini dilihat dari regulasi yang ada yakni Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 52 Tahun 2014 yang didalamnya termuat pedoman dalam hal pengumuman pembangunan zona integritas dan enam area perubahan yang akan dilakukan penilaian. Adapun tujuan dari program pembangunan zona integritas ialah terwujudnya *good governance*, yang harapannya dapat terwujud birokrasi pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme serta adanya peningkatan pelayanan sektor publik.

